

DILEMATISASI KELEMBAGAAN ANTAR LEMBAGA KEKUASAAN YUDIKATIF GUNA MENCAPAI HARMONISASI HUKUM

Zaki Ulya

Fakultas Hukum Universitas Samudra

zaki.ulya@gmail.com

Received 30-11-2018; Revised 19-06-2021; Accepted 21-06-2021

<https://doi.org/10.25216/jhp.10.3.2021.337-360>

Abstrak

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 membawa perubahan besar dalam sistem kekuasaan kehakiman. Pembentukan lembaga baru seperti Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY) selain Mahkamah Agung (MA), diharapkan dapat mewujudkan cita-cita reformasi dengan prinsip *checks and balances*. Manifestasi pengaturan kewenangan lembaga kekuasaan kehakiman secara atribusi diatur dalam Pasal 24, 24A, 24B dan 24C UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan sifatnya kewenangan kekuasaan kehakiman mencakup kewenangan limitatif dan non limitatif yang diatur melalui undang-undang masing-masing lembaga. Namun, pengaturan kelembagaan kehakiman tersebut menimbulkan dilematisasi dan disharmoni hukum. Hal ini diakibatkan multi tafsir pengaturan kewenangan pengawasan Komisi Yudisial dan masing-masing lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman yang dijalankan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi RI. Sehingga polemik kelembagaan tersebut diselesaikan melalui proses *judicial review*. Permasalahan muncul ketika proses revisi undang-undang yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, tidak dipenuhi dalam proses legislasi sehingga tetap memunculkan disharmonisasi hukum antar kelembagaan kekuasaan kehakiman.

Kata kunci: Dilematisasi, Kekuasaan Kehakiman, *Checks and balances*.

Abstract

The amendment of the 1945 Constitution of Indonesia brought a major changes in judicial power system. The establishment of new institutions such as the Constitutional Court and the Judicial Commission, in addition to the Supreme Court, is expected to create the reform ideals with the principle of checks and balances. The manifestations of the authority setting of judicial power institution stipulated in Section 24, 24A, 24B, and 24C of the 1945 Constitution. By its characteristic, the authority of the judicial power includes the limitative and non-limitative authority governed by the law of each institution. However, the setting of those institution poses a dilemma and disharmony of law. The disharmony is due to multiple interpretation of oversight authority of each institution. Thus the institutional debate is resolved through the judicial review process. Problems arise when the revision of the law that the Constitutional Court canceled was not fulfilled in the legislative process, which still causes disharmony among institutional law of judicial authority.

Keywords: dilematized, judicial power, Checks and balances

Pendahuluan

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan pada masa awal reformasi memberikan dampak besar, khususnya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dampak tersebut merubah paradigma kelembagaan negara di Indonesia yang notabene tidak mungkin untuk dirubah. Prinsip kedaulatan rakyat yang dipegang teguh oleh Indonesia tersirat dalam kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai jelmaan seluruh rakyat Indonesia. Hal tersebut menjadikan MPR sebagai satu-satunya lembaga negara yang berkedudukan sebagai lembaga tertinggi.¹

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan sebanyak empat kali, tepatnya pada tahun 1999, 2000, 2001, dan terakhir 2002 didasari pada maraknya desakan dari rakyat yang menuntut perubahan tatanan kenegaraan Indonesia lebih baik lagi. Salah satu tuntutan mendasar dari reformasi dengan perubahan konstitusi tersebut yaitu penegakan supremasi hukum. Hal ini ditandai dengan dicantumkannya ketentuan Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yaitu “Negara

¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hal. 16

Indonesia adalah negara hukum”.² Manifestasi dari pasal tersebut adalah terjadinya reformasi kelembagaan kekuasaan kehakiman yaitu dengan membentuk dua lembaga sekaligus, Komisi Yudisial (KY) dan Mahkamah Konstitusi (MK), selain Mahkamah Agung (MA) sebagai pucuk tertinggi empat lembaga peradilan di Indonesia.

Reformasi hukum bidang kekuasaan kehakiman telah diatur melalui UUD NRI Tahun 1945, khususnya Pasal 24 Ayat (1) yang berbunyi: “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”. Selanjutnya dipertegas pada ayat (2) menyebutkan bahwa: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menegaskan bahwa: “Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia”. Dengan demikian sudah ada jaminan konstitusional, sehingga hakim bebas dari segala tekanan pihak mana pun. Kekuasaan kehakiman pasca amandemen UUD 1945 sebanyak empat kali telah menjelma menjadi kekuasaan yang merdeka, dan diatur dalam batang tubuh UUD 1945. Berbeda dengan keadaan sebelumnya, kekuasaan kehakiman yang merdeka hanya diatur dalam penjelasan UUD 1945.

Tujuan utama kekuasaan kehakiman menurut konstitusi adalah mewujudkan cita-cita kemerdekaan Indonesia yaitu terwujudnya

² Negara hukum adalah negara yang berlandaskan hukum dan menjamin rasa keadilan. Rasa keadilan tersebut tercermin dari sikap para penguasa dalam menjaga stabilitas dan ketenteraman, maksudnya yaitu kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa haruslah berdasarkan hukum atau diatur oleh hukum. Hal ini menjamin keadilan dan kebebasan dalam pergaulan kehidupan bagi warganya. Lihat dalam Abu Daud Busro dan Abu Bakar Busro, *Azās-azās Hukum Tata Negara*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1985), hal. 109

masyarakat Indonesia yang adil dan makmur melalui jalur hukum. Reformasi dibidang kekuasaan kehakiman ditujukan untuk³:

- 1) menjadikan kekuasaan kehakiman sebagai sebuah institusi yang independen;
- 2) mengembalikan fungsi yang hakiki dari kekuasaan kehakiman untuk mewujudkan keadilan dan kepastian hukum;
- 3) menjalankan fungsi *check and balances* bagi institusi kenegaraan lainnya;
- 4) mendorong dan memfasilitasi serta menegakkan prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis guna mewujudkan kedaulatan rakyat, dan
- 5) melindungi martabat kemanusiaan dalam bentuk yang paling kongkrit.

Sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, maka MA dan MK seyogianya merupakan sebuah lembaga mandiri, independen yang terbebas dari kekuasaan lainnya. Maka dari itu juga kekuasaan kehakiman diperkokoh dengan dibentuknya KY sebagai sebuah komisi yang berwenang menyeleksi hakim agung dan menjaga marwah kehormatan hakim. KY adalah lembaga pengawasan eksternal (*external control*), yang diberikan kekuasaannya oleh konstitusi tanpa menafikan pengawasan internal yang dilakukan oleh MA. Pengawasan internal pengadilan dinilai cukup penting dalam upaya peningkatan sumber daya manusia yang ada pada badan peradilan.⁴

Kewenangan KY diakomodir dalam Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945 bahwa:

- (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.
- (2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.

³ Sudikno Mertokusumo, *Perkembangan Reformasi Kekuasaan Kehakiman*, Makalah dalam Seminar "Perkembangan Reformasi Kekuasaan Kehakiman", diselenggarakan oleh Komisi Hukum Nasional R.I., Jakarta, 2008, hal. 3

⁴ M. Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan Di Ranah Hukum, Pikiran-Pikiran Lepas Prof. Dr. H. M. Laica Marzuki, SH.*, Buku Kesatu, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. . 69

Merujuk pada pasal di atas, jelas bahwa kewenangan KY dibagi dalam dua hal, yaitu mengusulkan pengangkatan hakim agung dan wewenang lain dalam menjaga integritas kehormatan hakim. Pembentukan KY sebagai *external control body* dalam lingkup kekuasaan kehakiman mempunyai tujuan utama yaitu meningkatkan marwah lembaga peradilan dimata masyarakat, menjaga kehormatan jabatan hakim di peradilan secara independen agar lebih berwibawa. Komisi Yudisial diadakan guna turut membangun dan menciptakan badan peradilan yang bersih dan terpercaya.⁵

Namun, pada realitanya keberadaan KY semenjak awal dibentuk menimbulkan beragam kontradiksi. Kontradiksi tersebut timbul akibat ketidak harmonisan hubungan KY dengan lembaga kehakiman lainnya, yaitu MA. Pertentangan keduanya dimulai dengan adanya upaya memformat kembali terkait komposisi hakim agung di MA dan diselesaikan dengan Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 tentang Pengawasan Hakim Agung dan Hakim Konstitusi.⁶ Merujuk pada rekapitulasi perkara dan putusan yang telah diputuskan oleh MK tentang dilematisasi hubungan KY dan MA maupun hubungan KY dan MK, ditemukan beberapa putusan yang seluruhnya diselesaikan dengan proses *judicial review* selain putusan tahun 2006 diantaranya Putusan MK No. 1-2/PUU-XII/2014,⁷ terakhir dengan Putusan MK No. 43/PUU-XIII/2015.⁸

⁵ *Ibid*, hal. 77

⁶ Putusan MK No. 005/PUU-IX/2006 menitikberatkan pada pembatalan kewenangan KY dalam pengawasan hakim agung dan hakim konstitusi dengan mencabut kewenangan tersebut melalui pembatalan UU No. 22 Tahun 2004 tentang KY, lihat dalam Anonimous, *Perkembangan Pengujian Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berpikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif)*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI bekerjasama dengan Pusat Studi Konstitusi (PUSAKO) Universitas Andalas, 2010), hal. . 83

⁷ Putusan MK No. 1-2/PUU-XII/2014 tentang Pengujian UU No. 4 Tahun 2014 tentang MK terkait pengawasan hakim konstitusi. Lihat dalam Anonimous, *Risalah Sidang Perkara Nomor 1,2/PUU—XII/2014 Prihal. Pengujian Undang-Undang No. 4 Tahun 2014 Tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Acara: Pengucapan Putusan*, Jakarta, 13 Februari 2014, hal. 3

⁸ Putusan MK No. 43/PUU-XIII/2015 tentang Pengujian paket undang-undang peradilan tingkat pertama dalam kaitannya dengan kewenangan KY untuk melakukan rekrutmen hakim Peradilan Agama, Peradilan Umum, dan Peradilan Tata Usaha Negara, lihat dalam Anonimous, “*Dinamika Pembangunan Budaya Hukum dan*

Merujuk pada Putusan MK No.1-2/PUU-XII/2014 yang menyatakan bahwa UU MK Perubahan Kedua No.4/2014 secara keseluruhan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, putusan ini dinilai kontroversial karena undang-undang saat itu lahir dalam bentuk Perppu, dan kelahiran dari Perppu ini adalah usaha untuk menyelamatkan MK dari kegaduhan dan kemerosotan institusi (penangkapan salah satu hakim yang menjabat Ketua MK oleh KPK karena kasus penyuapan).⁹

Selanjutnya terkait Putusan MK No. 43/PUU-XIII/2015, dapat dilihat latar belakang Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan tersebut adalah keterlibatan Komisi Yudisial dalam melakukan seleksi pengangkatan Hakim sebagai bentuk intervensi terhadap kekuasaan kehakiman, sekaligus mengganggu independensi dari Hakim dalam bekerja. Dijelaskan pula di dalam Konstitusi tidak tertulis sama sekali kewenangan Komisi Yudisial dalam melakukan seleksi Hakim. Frasa wewenang lain yang diberikan Konstitusi kepada Komisi Yudisial semata-mata hanya untuk menjaga dan menegakkan kode etik perilaku Hakim.¹⁰

Hubungan ketiga lembaga kekuasaan kehakiman tersebut diakibatkan tidak konsistennya regulasi/kebijakan dalam bentuk undang-undang yang mengatur tentang kekuasaan kehakiman yang melibatkan KY sebagai lembaga pengawas.

Atas dasar hal tersebut di atas, maka dapat ditentukan beberapa rumusan masalah yang menjadi inti kajian ini diantaranya: 1) Bagaimanakah pengaturan hukum yang ideal bagi lembaga kekuasaan Yudikatif guna mewujudkan harmonisasi hukum dalam konsep *check and balance*? dan, 2) Apakah kendala DPR RI dan pemerintah membentuk kebijakan dalam mewujudkan harmonisasi hukum bagi kekuasaan yudikatif yang ideal berdasarkan cita-cita reformasi?

Demokrasi Lokal, Laporan Tahunan 2015, (Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MK RI, 2016), hal. 30

⁹ Tanto Lailam, *Pro-Kontra Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Undang-Undang yang Mengatur Eksistensinya*, Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 4, Desember 2015, hal. 797-798

¹⁰ Enggar Wicaksono, Fifiana Wisanaeni, Eko Sabar Prihatin, *Tinjauan Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi No.43/Puuxiii/2015 Tentang Inkonstitusionalitas Kewenangan Komisi Yudisial Dalam Melakukan Rekrutmen Hakim Bersama Mahkamah Agung*, DIPONEGORO LAW JOURNAL Vol. 5, No. 4, 2016, hal 1

Pembahasan

1. Pengaturan Pengaturan Hukum yang Ideal bagi Lembaga Kekuasaan Yudikatif dalam Mewujudkan Harmonisasi Hukum dalam Konsep *Check and Balance*

Kekuasaan kehakiman merupakan pilar dari ketiga cabang kekuasaan Negara modern. Dalam bahasa Indonesia, fungsi kekuasaan ini seringkali disebutkan cabang kekuasaan yudikatif. Istilah belanda disebut *judicatief*, dalam bahasa Inggris sering digunakan istilah *judicial*, *judiciary* ataupun *judicature*. Dalam sistem Negara modern, cabang kekuasaan kehakiman merupakan cabang yang diorganisasikan secara tersendiri. Karena itu, disebutkan oleh Jhon Alder dalam buku Jimly Asshiddiqie bahwa “*the principle of separation of powers is particularly important for judiciary*” (prinsip pemisahan kekuasaan sangat penting bagi peradilan).¹¹

Sebagai pilar penting dalam kekuasaan negara, maka kekuasaan kehakiman seyogianya diatur secara tegas dalam konstitusi sebagai dasar hukum tertinggi dalam suatu negara. Dimana prinsip kekuasaan kehakiman berkaitan erat dengan adanya kehendak membentuk lembaga independen yang terbebas dengan pengaruh cabang kekuasaan lainnya. Secara umum dapat dikemukakan ada dua hal prinsip yang biasa dipandang hal yang pokok dalam sistem peradilan yaitu *the principle of judicial independence*, dan *the principle of judicial impartiality*. Kedua prinsip tersebut diakui sebagai prasyarat pokok sistem di semua negara yang disebut sebagai hukum modern (*modern constitutional state*).¹²

Djauhari dalam bukunya menyebutkan bahwa: “Guna mencapai sistem Negara hukum modern, Indonesia telah mengakomodir ketiga cabang kekuasaan dalam konstitusi, khususnya setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945. Konsep Negara hukum pada umumnya, baik bersumber dari *anglo saxon* maupun eropa continental mengakomodir perihal kekuasaan Negara dengan prinsip pemisahan maupun pembagian kekuasaan. Namun hal paling pokok dari materi negara

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), hal. . 44-45

¹² *Ibid.*, hal. 52

hukum adalah adanya pelaksanaan kekuasaan berdasarkan undang-undang dan sistem peradilan yang bebas”¹³.

Pengaturan kekuasaan kehakiman di Indonesia diakomodir dalam bab khusus yaitu Bab IX UUD NRI Tahun 1945, yang terdiri dari Pasal 24, Pasal 24A, Pasal 24B dan Pasal 24C. Menyimak dari ketiga pasal tersebut, secara kelembagaan berdasarkan konstitusi, dibentuk lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman terdiri dari MA, KY dan MK. Secara definisi pelaksana kekuasaan kehakiman berarti lembaga yang berwenang dalam memeriksa, mengadili dan memutuskan suatu perkara maupun perselisihan.¹⁴ Merujuk pada pengertian tersebut maka lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman di Indonesia diberikan kepada MA dan MK. Hal ini selaras dengan Pasal 24 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Sementara KY yang diatur dalam Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945, hanya dibentuk sebagai lembaga eksternal yang berwenang sebagai pengawas hakim dari kedua lembaga tersebut.¹⁵

¹³ Djauhari, *Negara Hukum dan Demokrasi*, Buku Ajar, (Semarang: Program Pascasarjana Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung, 2010), hal. 4

¹⁴ Suparman Marzuki, *Kekuasaan Kehakiman: Independensi, Akuntabilitas dan Pengawasan Hakim*, dalam buku Anonimous, *Bunga Rampai: Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia*, Cet. I, (Jakarta: Komisi Yudisial RI, 2012), hal. . 285

¹⁵ Pasca peralihan kekuasaan, Indonesia mengalami perubahan signifikan dalam berbagai aspek kenegaraan, termasuk di dalamnya sistem penyelenggaraan kekuasaan negara yang terdiri dari legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dasar perubahan ini lahir dengan adanya Ketetapan MPR RI No.X/MPR/1998 ten tang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. Salah satu agenda yang harus dijalankan berdasarkan Ketetapan MPR tersebut yaitu pelaksanaan reformasi di bidang hukum untuk mendukung penanggulangan krisis di bidang hukum dimana salah satu agenda yang harus dijalankan, yaitu pemisahan yang tegas antar fungsi-fungsi, eksekutif, yudikatif dan legislatif. Berdasarkan hal. tersebut, lahir ide untuk pembentukan Komisi Yudisial diawali pada tahun 1999 ketika Presiden Habibie membentuk Panel untuk mengkaji pembaharuan UUD 1945. Di salah satu diskusi forum panel dihasilkan berbagai gagasan mengenai pembentukan sebuah badan yang disebut “*Judicial Commission*”. Gagasan pembentukan *Judicial Commission* dilanjutkan oleh pimpinan Ketua Mahkamah Agung saat itu. Mei 2001, Mahkamah Agung membentuk Tim yang dipimpin Abdurrahman Saleh (Hakim Agung) yang bertugas melakukan studi, pengkajian, dan menyusun rumusan-rumusan substantif sebuah badan yang kemudian dinamakan Komisi Yudisial. Rumusan tersebut menjadi materi dalam perubahan ketiga, yang kemudian diatur dalam Pasal 24B dan 24C UUD RI 1945. Lihat dalam Anonimous, *Mengenal Lebih Dekat Komisi Yudisial*, Buku Saku, (Jakarta: Komisi Yudisial RI, 2012), hal. 3-4

Menyimak sejarah pembentukannya, sebagai lembaga baru MK diatur lebih lanjut dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, KY diatur dalam UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, sementara itu MA sebagai pucuk lembaga yang membawahi empat cabang peradilan diatur dalam UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Keberadaan KY sebagai lembaga baru pada saat itu, langsung “mengguncang” tatanan peradilan di Indonesia. Hal ini diwujudkan pada kasus sengketa kewenangan antara MA dan KY dalam hal kocok ulang hakim agung. Permasalahan tersebut diselesaikan melalui jalur *judicial review* tentang wewenang KY dalam pengawasan hakim.¹⁶

Pada Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006, MK memutuskan perkara tersebut dengan menggunakan pendekatan tekstual dengan menelaah pengertian hakim secara sempit dan secara luas.¹⁷ Dengan adanya putusan ini pula memberikan dampak besar bagi kewenangan KY, dimana MK secara langsung mencabut wewenang pengawasan hakim agung dan hakim konstitusi dan menyatakannya bertentangan dengan konstitusi.¹⁸ Dengan adanya putusan ini pula, keberadaan KY dalam aspek pengawasan hakim dengan UU No. 22 Tahun 2004 tidak berlaku lagi, oleh karena itu KY pasca putusan hanya mengumpulkan data-data terkait pedoman perilaku hakim dan memonitoring hakim dalam peradilan tingkat pertama dan tingkat banding.

¹⁶ Putusan tersebut dinilai *ultra petita*, akibat adanya *dictum* putusan yang menyebutkan Hakim Konstitusi tidak masuk dalam ranah pengawasan Komisi Yudisial yang bahkan tidak masuk dalam permohonan pemohon pada saat itu. Lihat dalam Zaki Ulya, 2010, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Antar Lembaga Negara*, Tesis, Program Pascasarjana, Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh, hal. 8

¹⁷ Anonimous, *Perkembangan Pengujian Perundang-Undangan ...*, Op., Cit., hal.83

¹⁸ Ketika merumuskan dimensi pengawasan KY dalam putusan MK, yang seharusnya menjadi *supporting element* dengan menggunakan teori *checks and balances*, para hakim konstitusi serasa tiba-tiba lupa pada doktrin teori ini. Mereka merancukan konsepsi *separation of powers* dan *checks and balances*. Dalam *separation of power*, pembagian secara kaku atas tiga cabang menjadi benar adanya, sedangkan dalam *checks and balances* hal. itu bukan menjadi hal. yang mutlak. Lihat dalam Anonimous, *Eksaminasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006 Pengujian Undang-Undang No. 22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-Undang No. 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman*, diselenggarakan oleh Pusat Kajian Anti (Pukat) Korupsi dan Indonesian Court Monitoring, Yogyakarta, 26-27 September 2006, hal. . 9

Selanjutnya terkait Putusan MK No. 1-2/PUU- XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menjadi Undang-Undang.¹⁹ Inti dari keberlakuan UU No. 4 Tahun 2014 adalah penambahan syarat menjadi hakim konstitusi serta pembentukan panel ahli yang dibentuk oleh KY. Pasal 18C Ayat (2) UU No. 4 Tahun 2014 menyebutkan Panel Ahli beranggotakan tujuh orang yang terdiri dari :

- a. Satu orang diusulkan oleh MA;
- b. Satu orang diusulkan oleh DPR;
- c. Satu orang diusulkan oleh Presiden; dan
- d. Empat orang dipilih oleh KY berdasarkan usulan masyarakat, yang terdiri atas mantan hakim konstitusi, tokoh masyarakat, akademisi di bidang hukum dan praktisi hukum.

Indramayu dalam tulisannya memaparkan permasalahan terkait Panel Hakim ini. Dimana wujud rekonseptualisasi seleksi hakim konstitusi meliputi pembentukan Panel Ahli, persyaratan tidak menjadi anggota partai politik bagi calon hakim konstitusi dan mengonsepsi mekanisme seleksi. Penulis sepakat dengan pendapat Ali Safa'at bahwa konsep pelaksanaan seleksi harus diarahkan kepada penguatan independensi dan imparisialitas hakim konstitusi. Berkaitan dengan hal tersebut, hakim konstitusi harus independen yang tidak dapat diintervensi oleh lembaga dan kepentingan apapun, serta tidak memihak kepada salah satu pihak yang berperkara. Hal paling potensial yang dapat mempengaruhi independensi hakim konstitusi adalah pengajuan hakim konstitusi, karena diajukan oleh lembaga lain. Lembaga peradilan yang tergantung pada lembaga lain dan tidak mampu mengatur dirinya secara mandiri akan menyebabkan sikap yang tidak netral dalam menjalankan tugasnya, termasuk hakim

¹⁹ Lahirnya Perppu MK ini layak untuk diapresiasi, karena Perppu MK dikeluarkan oleh pemerintah dimaksudkan untuk mengembalikan kepercayaan publik terhadap Mahkamah Konstitusi akibat adanya kemerosotan integritas dan kepribadian salah satu hakim konstitusi yang kebetulan menjabat sebagai Ketua MK (nonaktif) Akil Mochtar, yang terjaring “operasi tangkap tangan” oleh KPK menerima suap di rumah dinas Ketua MK dari pihak yang sedang berperkara di MK, Rabu Malam, 2 Oktober 2013. Lihat dalam Eddy OS Hiarij, *Pengembalian Aset Kejahatan*, Opini Juris, Jurnal Hukum dan Perjanjian Internasional, Volume 12, Mei-Agustus 2013, hal. . 7

konstitusi. Hakim konstitusi yang diajukan merupakan pilihan masing-masing lembaga pengaju, dan dapat dimungkinkan bahwa lembaga pengaju akan mengajukan hakim konstitusi yang menguntungkan lembaga tersebut. Oleh karena itu, pelaksanaan seleksi harus dilaksanakan oleh pihak eksternal masing-masing lembaga pengaju.²⁰

Perdebatan berikutnya adalah kedudukan Panel Ahli yang merupakan perangkat dibentuk oleh KY untuk menguji kelayakan dan kepatutan calon hakim konstitusi yang diusulkan oleh MA, DPR dan Presiden. Dalam hal pembentukan Panel ahli menuai kritikan dari berbagai kalangan, Pembentukan panel ahli untuk menguji kelayakan dan kepatutan calon hakim agung oleh Komisi Yudisial. Selain itu independensi dari Komisi Yudisial dalam rangka pembentukan panel ahli dapat dipersoalkan, mengingat campur tangan Komisi yudisial dalam pembentukan Panel Ahli dianggap sama halnya sebagai cara lama yang pernah dipakai untuk membatasi kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi mengabulkan uji materi UU No. 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Dengan putusan ini, maka MK menghapus Undang-Undang tentang MK. Konsekuensi dari putusan ini, MK tidak lagi ada yang mengawasi.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 yang mengamanatkan KY sebagai lembaga yang membentuk tim pengawas MK menjadi tidak berlaku. Dalam Putusan MK No. 1-2/PUU-XII/2014. MK menilai UU No. 4 Tahun 2014 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum tetap sehingga undang-undang tersebut dinyatakan tak berlaku lagi. MK kemudian memutuskan UU No. 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah menjadi UU No. 8 Tahun 2011 berlaku kembali.²¹ Dalam putusan tersebut juga, terkait dengan Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi yang diatur dalam UU No. 4 Tahun 2014, MK mempersoalkan keterlibatan KY meski tidak secara langsung. Sesuai dengan putusan

²⁰ Indramayu, Jayus, Rosita Indrayati, *Rekonseptualisasi Seleksi Hakim Konstitusi Sebagai Upaya Mewujudkan Hakim Konstitusi yang Berkualifikasi*, Journal Lentera Hukum, Vol. 2, No. 1, 2017, hal 11

²¹ Julius Kelbulan, *Objektivitas Mahkamah Konstitusi Dalam Melakukan Judicial Review (Analisis Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor : 1-2/PUU-XII/2014)*, Tesis, Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2015, hal. . 12

Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang-Undang Komisi Yudisial, MK secara tegas menyatakan bahwa hakim konstitusi tidak terkait dengan ketentuan yang diatur di dalam Pasal 24B UUD 1945.²²

Terakhir mengenai Putusan MK No. 43/PUU-XIII/2015 tentang pengujian tiga paket undang-undang peradilan tingkat pertama yaitu UU No. 49 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum, UU No. 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama, dan UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dalam kaitannya proses seleksi hakim ketiga cabang peradilan tersebut yang melibatkan KY. Dalam gugatan tersebut, ketentuan yang mengatur kewenangan KY untuk mengangkat hakim tersebut digugat karena dianggap akan mengganggu independensi calon hakim. Akibat *judicial review* ini, MA dan KY saling “klaim” sebagai pihak yang paling berhak melakukan seleksi hakim agung. Oleh sebab itu, proses pengujian tiga paket Undang-Undang Bidang Peradilan yang diajukan IKAHI ini sempat mengundang konflik hubungan kelembagaan antara MA dan KY.²³

Mahkamah Konstitusi membatalkan kewenangan KY dalam seleksi hakim tingkat pertama di tiga lingkungan peradilan melalui pengujian tiga paket UU Bidang Peradilan. Dengan begitu, kewenangan seleksi calon hakim tetap menjadi wewenang tunggal MA. Atas dasar putusan tersebut maka wewenang KY dalam hal pengangkatan hakim peradilan tingkat pertama tidak berlaku lagi. Namun, dalam putusan tersebut juga mengakomodir *dissenting opinion* yang dikemukakan oleh I Dewa Gede Palguna, seorang hakim konstitusi yang tidak sependapat dengan amar putusan. Dimana pada intinya *dissenting opinion* menjelaskan bahwa keikutsertaan Komisi Yudisial dalam proses rekrutmen hakim peradilan tingkat pertama tidak bertentangan dengan konstitusi, sehingga I Dewa Gede Palguna menyebutkan seharusnya Mahkamah Konstitusi memutuskan putusan dalam bentuk putusan *conditionally constitutional* (konstitusional bersyarat),²⁴ yaitu sepanjang frasa “bersama Komisi Yudisial” proses

²² *Ibid.*, hal. . 16

²³ GresNews, “Kewenangan Komisi Yudisial Menyeleksi Hakim Pengadilan Tingkat Pertama Perlu Dipertegas”, <http://www.gresnews.com/berita/bukum/150156-kewenangan-komisi-yudisial-menyeleksi-hakim-pengadilan-tingkat-pertama-perlu-dipertegas/0/>, diakses pada tanggal 10 Agustus 2016

²⁴ Putusan konstitusional bersyarat mengandung karakteristik sebagai berikut:
a) Putusan konstitusional bersyarat bertujuan untuk mempertahankan

seleksi pengangkatan hakim ketiga pengadilan tingkat pertama dimaknai sebagai diikutsertakannya KY dalam proses pemberian materi kode etik dan pedoman perilaku hakim bagi para calon hakim dalam proses seleksi tersebut.²⁵

Menyimak dari ketiga putusan yang telah dikaji di atas, maka dapat dilihat pola hubungan kelembagaan dalam kekuasaan kehakiman sangat kontradiksi dengan harapan dan cita-cita reformasi. Harapan yang diinginkan dalam pembangunan karakter lembaga kehakiman yang independen dan berwibawa serta terbebas dari *judicial corruption* merupakan dasar utama konsep negara hukum yang dibangun di Indonesia. Kelembagaan yang melibatkan MA, KY serta MK dari segi pengaturan konstitusi telah jelas. Namun, pengaturan lebih lanjut melalui undang-undang tersendiri masing-masing lembaga berikut dengan penjelasan wewenangnya menjadikan ketiga lembaga tersebut tidak harmonis. Oleh karena itu diperlukan suatu pola yang bersifat integral dalam menentukan harmonisasi hukum, khususnya dalam mengatur ketiga lembaga kekuasaan kehakiman tersebut agar terdapat

konstitusionalitas suatu ketentuan dengan syarat-syarat yang ditentukan MK; b) Syarat-syarat yang ditentukan oleh MK dalam putusan konstitusional bersyarat mengikat dalam proses pembentukan undang-undang; c) Membuka peluang adanya pengujian kembali norma yang telah diuji, dalam hlm pembentukan undang-undang tidak sesuai dengan syarat-syarat yang ditentukan MK dalam putusannya; d) Putusan konstitusional bersyarat menjadi acuan atau pedoman bagi MK dalam menilai konstitusionalitas norma yang sama; e) Dilihat dari perkembangannya pencantuman konstitusional bersyarat, pada mulanya nampaknya MK mengalami kesulitan dalam merumuskan amar putusan dikarenakan terjadi pada perkara yang pada dasarnya tidak beralasan, sehingga putusannya sebagian besar ditolak. Namun dalam perkembangannya putusan model konstitusional bersyarat terjadi karena permohonan beralasan sehingga dinyatakan dikabulkan dengan tetap mempertahankan konstitusionalitasnya; f) Putusan konstitusional bersyarat membuka peluang adanya pengujian norma yang secara tekstual tidak tercantum dalam suatu undang-undang; g) Putusan konstitusional bersyarat untuk mengantisipasi terjadinya kekosongan hukum; h) Kedudukan MK yang pada dasarnya sebagai penafsir undang-undang, dengan adanya putusan model konstitusional bersyarat sekaligus sebagai pembentuk undang-undang secara terbatas. Lihat dalam Syukri Asy'ari, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, Mohammad Mahrus Ali, 2013, *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)*, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hal. . 10

²⁵ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 43/PUU-XIII/2015, hal. 128

check and balance dalam pelaksanaan negara hukum. Hal tersebut didasarkan pada konsep *check and balance* yang dikemukakan oleh Peter L Strauss yang menyatakan “*unlike the seperation of powers, the check and balance idea does not suppose a radical division of goverment into three parts, with particular function neatly parceled out among them. Rather, focus is on relationship and interconnections, on maintaining the conditions in which the intended struggle at the apex may continue*”.²⁶

Pada pokoknya Strauss mengatakan bahwa mekanisme *check and balance* merupakan upaya menciptakan relasi konstitusional guna mencegah penyalahgunaan kekuasaan di antara cabang-cabang kekuasaan negara termasuk untuk membangun keseimbangan hubungan dalam praktik penyelenggaraan negara. Dengan demikian titik tekan mekanisme *check and balance* adalah pada upaya membangun harmoni dan perimbangan untuk menciptakan situasi saling kontrol antar cabang kekuasaan negara, agar mencegah terjadinya *overlapping* antar kewenangan yang ada.²⁷

Badan Pembinaan Hukum Nasional, sebagaimana dikutip oleh Setio Sapto Nugroho, memberikan pengertian harmonisasi hukum sebagai kegiatan ilmiah untuk menuju proses perharmonisasian (penyelarasan/kesesuaian/keseimbangan) hukum tertulis yang mengacu pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis dan yuridis. Dari pengertian tersebut di atas dapat diartikan bahwa harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah proses penyerasian dan penyelarasan antar peraturan perundang-undangan sebagai suatu bagian integral atau subsistem dari sistem hukum guna mencapai tujuan hukum.²⁸

Dalam menyusun peraturan perundang-undangan banyak para ahli yang mengemukakan pendapatnya. Meskipun berbeda redaksi, pada dasarnya beragam pendapat itu mengarah pada substansi yang

²⁶ Peter L Strauss dalam Fajar Laksono. *Relasi antara Mahkamah Konstitusi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden Selaku Pembentuk Undang-Undang (Studi terhadap Dinamika Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi melalui Legislasi Tahun 2004-2015)*. Disertasi, Program Studi Doktor Ilmu Hukum FH Universitas Brawijaya Malang. 2017. hal 46

²⁷ A Fickar hadjar Ed. Al. *Pokok-pokok Pikiran dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*. (Jakarta: KRHN dan Kemitraan. 2003), hal.4

²⁸ Setio Sapto Nugroho, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: Bidang Perekonomian Sekretariat Negara, 2009), hal. . 4

sama. Maka ada beberapa asas peraturan perundang-undangan yang dikenal, diantaranya:

1. Asas *lex superior derogat legi inferior*;
2. Asas *lex specialis derogat legi generali*;
3. Asas *lex posterior derogat legi priori*;
4. Asas undang-undang tidak boleh berlaku surut (*non-retroaktif*)/Asas Legalitas.²⁹

Berdasarkan asas-asas tersebut di atas, dapat dipahami bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diharuskan untuk diketahui mengenai tata letak/kedudukan masing-masing jenis peraturan perundang-undangan. Secara hirarkhis, jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia disusun secara berjenjang, dimulai dari aturan tertinggi hingga terendah. Secara jelas hierarkis yang dimaksud telah diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dimana dalam Pasal 7 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Merujuk pada pasal tersebut pula dapat dilihat kedudukan masing-masing peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dimana pada umumnya, ketentuan yang ada di atas menjadi dasar dan pedoman dalam pembentukan ketentuan di bawahnya. Dan sejatinya, aturan hukum yang ada di bawah tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi. Apabila peraturan perundang-undangan di Indonesia dibentuk sebagaimana disebutkan asas-asas di atas, maka akan menimbulkan keharmonisan regulasi kebijakan.

Sebagaimana disebutkan pula dalam UU No. 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional menentukan bahwa salah satu program pembangunan adalah program pembentukan peraturan

²⁹ Bewa Ragawino, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia*, Buku Ajar, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran, 2005, hal. 11

perundang-undangan yang sarasannya adalah menciptakan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan.

Harmonisasi juga berhubungan dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dengan perlu juga dipahami asas *lex specialis derogat legi generali*. Asas ini merujuk pada dua peraturan perundang-undangan yang secara hierarkis mempunyai kedudukan yang sama, tetapi ruang lingkup materi muatan antara peraturan perundang-undangan itu tidak sama, yaitu yang satu merupakan pengaturan secara khusus dari yang lain.³⁰ Perbedaan kata harmonisasi dengan kata sinkronisasi adalah pada peraturan perundang-undangan yang dikaji. Kata harmonisasi digunakan untuk mengkaji kesesuaian antara peraturan perundang-undangan secara horisontal atau yang sederajat dalam sistematisasi hukum positif.³¹

Adapun harmonisasi peraturan perundang-undangan bidang kekuasaan kehakiman apabila ditinjau berdasarkan beberapa regulasi yang ada dan disandingkan dengan putusan MK yang telah membatalkan beberapa undang-undang bidang kekuasaan kehakiman termasuk undang-undang KY, maka seyogianya pemerintah disatu sisi dalam merevisi undang-undang yang telah dibatalkan oleh MK dan dinyatakan bertentangan dengan konstitusi agar menyandingkan putusan MK tersebut dalam melakukan amandemen ataupun revisi suatu undang-undang.

Hal ini diakibatkan karena pasca Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006, berikut pula putusan MK lainnya yang berhubungan dengan lembaga kehakiman yang telah diputuskan dan mempunyai kekuatan hukum mengikat serta mengakibatkan batalnya kewenangan KY melalui UU No. 22 Tahun 2004, dan telah diubah dengan UU No. 18 Tahun 2011 berikut dengan undang-undang MK dan MA maupun kekuasaan kehakiman. Hal ini untuk menghindari perbedaan sudut pandang antara putusan yang telah berkekuatan hukum tetap dengan undang-undang baru.

Tentunya dengan adanya saduran putusan MK dalam pembentukan undang-undang baru terkait kekuasaan kehakiman,

³⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. 7, (Jakarta: Kencana, 2011), hal. 99

³¹ Endang Sumiarni, *Metodologi Penelitian Hukum*, Buku Ajar, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya, 2013), hal. 5

maka diyakini dapat mewujudkan harmonisasi undang-undang yang satu dengan yang lainnya. sehingga dilematisasi kekuasaan kehakiman yang selama ini bergejolak dapat bersanding dan melaksanakan kewenangannya masing-masing tanpa adanya upaya hukum untuk dilakukan pembatalan kembali.

Sehingga pengaturan hukum yang ideal bagi lembaga kekuasaan yudikatif dalam mewujudkan harmonisasi hukum dalam konsep *check and balance* di masa yang akan datang (*ius contituendum*) yakni sinergitas pengaturan hukum kelembagaan yang dituangkan dalam undang-undang. Dimana Pemerintah dan DPR melakukan revisi undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan kelembagaan yudikatif agar selaras dengan UUD NRI Tahun 1945.

2. Kendala Kendala DPR RI dan Pemerintah Membentuk Kebijakan dalam Mewujudkan Harmonisasi Hukum bagi Kekuasaan Kehakiman Yudikatif yang Ideal berdasarkan Cita-Cita Reformasi

Suatu “Konsolidasi demokrasi” merupakan istilah yang tepat untuk keluar dari gambaran situasi transisi reformasi saat ini yang mengalami anomali-anomali kearah yang tidak diinginkan dari harapan awal reformasi. Konstitusi sebagai tatanan baku kehidupan berbangsa dan bernegara tampaknya tidak mampu merajut keadaan yang harus ditinggalkan dari warisan tatanan orde baru ke tatanan sistem politik demokratis yang sedang dituju. Amandemen konstitusi sebagai produk reformasi tidak mencerminkan politik hukum nasional, alih-alih kebencian terhadap rezim orde baru yang meninggalkan kemerosotan bangsa, maka amandemen demi amandemen konstitusi dilakukan untuk yang penting perubahan dan pembaharuan.³²

Reformasi yang diagungkan telah luput membingkai pancasila sebagai kepribadian sekaligus ideologi kehidupan bangsa yang harus dijelmakan dalam batang tubuh konstitusi. Tatanan sistem demokrasi yang dimunculkan dalam “reformasi total” telah kebablasan ke dalam demokrasi barat yang individual dan kapitalistik. Pancasila sebagai cita hukum rakyat Indonesia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara secara positif merupakan bintang pemandu yang memberikan pedoman dan bimbingan dalam semua kegiatan memberi

³² Slamet Haryadi, *Disharmoni Produk Hukum*, makalah, STIH Muhammadiyah Kotabumi, Lampung, tt., hal. 1

isi kepada tiap-tiap peraturan perundang-undangan dan secara negatif merupakan kerangka yang membatasi ruang gerak isi peraturan perundang-undangan tersebut.³³

Kerancuan konstitusi ini oleh Marsilam Simanjuntak, sebagaimana dikutip Slamet Haryadi, mengakibatkan lemahnya penegakan hukum di Indonesia dikarenakan tidak adanya konsistensi dalam penyusunan undang-undang baik dalam teks maupun isinya, undang-undang yang dibuat hanya untuk kepentingan politik sesaat saja, dan mengesampingkan aspek-aspek keadilan. Lebih dari itu “Kerancuan konstitusi diakibatkan karena amandemen yang dilakukan berulang kali, dan tidak adanya pemahaman yang utuh, komprehensif dalam menafsirkan Undang-Undang”.³⁴

Terkait kelembagaan kehakiman yang kerap menimbulkan kontra dalam pelaksanaan kewenangannya, diakibatkan adanya kerancuan dalam pengaturan kelembagaan pada suatu undang-undang. Sehingga mengakibatkan disharmonisasi hukum bagi lembaga kekuasaan kehakiman. Isti'anah dalam penelitiannya menyebutkan bahwa MA memiliki kewenangan atributif yang diamanatkan langsung oleh UUD NRI Tahun 1945. MA memiliki kewenangan secara limitative menurut UUD NRI Tahun 1945, namun MA juga memiliki kewenangan non-limitative yaitu wewenang tambahan yang diatur dalam undang-undang. Sementara itu, MK secara tegas diatur kewenangannya dalam UUD NRI Tahun 1945 secara limitative sehingga mengakibatkan tidak adanya wewenang tambahan melalui undang-undang turunan. Sementara itu, KY adalah lembaga yang dimasukkan dalam lembaga kekuasaan kehakiman, namun bukan pelaksana kekuasaan kehakiman. KY dibentuk atas dasar realisasi dari kebutuhan untuk melakukan pengawasan atas perilaku hakim secara eksternal. Satu sisi juga KY memiliki kewenangan non-limitative yang diatur lebih lanjut oleh undang-undang.³⁵

Meskipun masing-masing lembaga kekuasaan kehakiman telah memiliki kewenangan yang limitative maupun non-limitatif,

³³ Maria Farida Indrati Suprpto, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hal.41

³⁴ Slamet Haryadi, *Disharmoni Produk Hukum ... Op., Cit.*, hal. 2-3

³⁵ Isti'anah, *Kewenangan Limitatif dan Non Limitatif Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial Dalam Sistem Kekuasaan Kehakiman*, Skripsi, Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2015, hal. 146-147

permasalahan terkait kewenangan lembaga kekuasaan kehakiman masih saja terjadi dan penyelesaiannya tidak secara tuntas. Sehingga terjadinya disharmonisasi dalam hal kewenangan baik antar lembaga maupun internal lembaga tersebut.³⁶

Contoh kasus disharmonisasi peraturan perundang-undangan secara vertikal misalnya, UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial terhadap lima pasal yang mengatur fungsi kewenangan berkaitan dengan pengawasan hakim, dalam Undang-Undang Komisi Yudisial. Telah diputuskan oleh MK melalui Putusan No. 005/PUU-IV/2006 dan dinyatakan bertentangan dengan Pasal 24 ayat (1), Pasal 24B ayat (1) dan Pasal 25 UUD 1945 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Pasal-pasal yang dimaksud adalah Pasal 20, 21, 22 ayat (1) huruf e, 22 ayat (5), 23 ayat (2), (3) dan (5) Undang-Undang Komisi Yudisial berkaitan dengan pengawasan hakim.

Sebagaimana dikemukakan Muallimin Abdi, MK berpendapat bahwa Undang-Undang Komisi Yudisial yang mengatur fungsi pengawasan terbukti menimbulkan ketidakpastian hukum, sebab tidak secara rinci mengatur tentang prosedur pengawasan serta tidak jelas dan tidak tegas menentukan siapa subyek yang mengawasi, apa obyek yang diawasi, instrumen apa yang digunakan serta bagaimana proses pengawasan itu dilaksanakan. Mahkamah Konstitusi juga merekomendasikan agar DPR dan Pemerintah untuk melakukan perbaikan yang bersifat integral dengan mengadakan harmonisasi atas Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Mahkamah Agung, Undang-Undang Komisi Yudisial dan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi guna mengisi kekosongan hukum akibat dihilangkannya fungsi pengawasan KY.³⁷

Contoh kasus lain sebagaimana telah diputuskan MK yaitu Putusan MK No. 1-2/PUU-XII/2014, terakhir dengan Putusan MK No. 43/PUU-XIII/2015, apabila merujuk pada risalah pembentukan undang-undang yang disahkan oleh pemerintah bersama DPR yaitu adanya upaya pemerintah untuk menambahkan kewenangan non-

³⁶ *Ibid.*, hal. 147

³⁷ Muallimin Abdi. Direktur Litigasi Peraturan Perundang-undangan Dirjen Perundang-undangan, *Pemantapan Peraturan Perundang-undangan dalam perspektif judicial review*, Makalah disampaikan dalam acara "Forum Koordinasi Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan" Hotel Mirah Bogor, 3-5 November 2010, hal. 4

limitatif baik bagi KY maupun MK dan MA sendiri. Namun, pengesahan undang-undang tersebut tidak sesuai dengan harapan dimana polemik dan disharmonisasi masih terjadi sehingga mengakibatkan proses *judicial review*. Padahal disisi lainnya, pemerintah mengharapkan dengan adanya undang-undang baru akan terciptanya keharmonisan kelembagaan kehakiman yang selama ini terus bergejolak.

Sungguhpun beberapa undang-undang telah diperbaharui, seperti UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, UU No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung, UU No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi, dan UU No. 18 Tahun 2011 tentang Komisi Yudisial, ketidakharmonisan kelembagaan masih saja terjadi. Sehingga menimbulkan pertanyaan, apakah kendala pemerintah bersama DPR dalam menyusun kebijakan kelembagaan kehakiman tersebut.

Kendala yang dapat dikaji dalam menentukan kebijakan kelembagaan kehakiman adalah tidak diakomodirnya pertimbangan-pertimbangan hukum yang dimuat oleh putusan MK dalam proses pengesahan revisi undang-undang lembaga kehakiman. Sehingga pada saat dilakukan pengesahan, materi pengaturan baik pasal, ayat, maupun keseluruhan undang-undang menimbulkan interpretasi yang beragam dalam pelaksanaannya. Hal inilah yang seharusnya diperhatikan oleh pemerintah dalam melakukan revisi setiap undang-undang yang telah diputuskan oleh MK.

Adapun solusi hukum yang dapat ditawarkan, sebagaimana hasil penelitian Isti'annah menyebutkan diperlukan suatu pengaturan yang lebih jelas terkait kewenangan masing-masing lembaga kehakiman sehingga tidak menimbulkan multi tafsir terhadap kewenangan yang bersifat non-limitatif tersebut. Selain itu diperlukan keseragaman pemikiran dan interpretasi terhadap kewenangan masing-masing lembaga kehakiman maupun hubungannya yang ditimbulkan akibat kewenangan yang dimiliki. Apabila keadaan makin genting dan darurat, maka tentunya diperlukan upaya untuk merevisi kembali pengaturan hukum yang berkaitan dengan kelembagaan kekuasaan yudikatif.³⁸

Dengan adanya solusi tersebut dan dilaksanakan oleh pemerintah bersama DPR, tentu kiranya akan menciptakan keharmonisan kelembagaan kehakiman sebagaimana harapan dan cita-cita reformasi

³⁸ Isti'annah, *Kewenangan Limitatif dan Non Limitatif ... Op., Cit.*, hal. 148

dalam hal penegakan supremasi hukum. Dan setidaknya-tidaknya keadaan yang menimbulkan multi tafsir kewenangan tidak akan terjadi lagi untuk ke depannya. Apabila keharmonisan kelembagaan kehakiman terwujud maka prinsip pemisahan kekuasaan dalam sistem kelembagaan negara secara umum dengan menerapkan konsep *checks and balances* dapat terealisasi sebagaimana mestinya.

Penutup

Pengaturan hukum kelembagaan kehakiman pada dasarnya diatur secara tegas dalam konstitusi. Problematika ketidakharmonisan regulasi lembaga kekuasaan kehakiman diakibatkan perbedaan multi tafsir regulasi yang ada. Sehingga penyelesaian dilakukan melalui mekanisme judicial review. Selanjutnya keberadaan KY sebagai lembaga pengawas eksternal mengacaukan tatanan sistem yang telah ada. Sehingga MA sebagai salah satu lembaga kehakiman merasa keberadaan KY dinilai salah dari segi pengaturannya. Sebagaimana amar putusan MK yang telah membatalkan beberapa undang-undang seharusnya dijadikan sebagai pedoman bagi pemerintah dalam melakukan revisi undang-undang lembaga kehakiman, dengan harapan terciptanya harmonisasi hukum kelembagaan.

Kendala pemerintah dalam proses legislasi kebijakan kekuasaan kehakiman salah satunya adalah tidak mempedomani putusan MK yang telah berkekuatan hukum tetap. Sehingga setiap undang-undang yang telah direvisi tetap menimbulkan multi tafsir dan ketidakjelasan dalam pelaksanaan wewenang masing-masing lembaga. Hal ini terbukti dengan besarnya kewenangan yang dimiliki KY dalam undang-undang perubahannya, khususnya dalam hal wewenang pengangkatan hakim. Salah satu upaya pemerintah dalam mewujudkan harmonisasi hukum kelembagaan kehakiman adalah dengan menjadikan putusan MK sebagai pedoman awal setelah UUD NKRI Tahun 1945, sehingga terjadi kesamaan persepsi masing-masing lembaga kehakiman terkait kewenangan masing-masing.

Daftar Pustaka

Buku

Abu Daud Busro dan Abu Bakar Busro, *Azaz-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985

- Anonimous, *Dinamika Pembangunan Budaya Hukum dan Demokrasi Lokal, Laporan Tahunan 2015*, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MK RI, Jakarta, 2016
- Anonimous, *Mengenal Lebih Dekat Komisi Yudisial*, Buku Saku, Komisi Yudisial RI, Jakarta, 2012
- Anonimous, *Perkembangan Pengujian Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berpikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif)*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI bekerjasama dengan Pusat Studi Konstitusi (PUSAKO) Universitas Andalas, Jakarta, 2010
- Bewa Ragawino, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia*, Buku Ajar, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran, 2005
- Djauhari, *Negara Hukum dan Demokrasi*, Buku Ajar, Program Pascasarjana Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, 2010
- Endang Sumiarni, *Metodologi Penelitian Hukum*, Buku Ajar, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2013
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006
- Laica Marzuki, M., *Berjalan-Jalan Di Ranah Hukum, Pikiran-Pikiran Lepas Prof. Dr. H. M. Laica Marzuki, SH.*, Buku Kesatu, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006
- Maria Farida Indrati Suprpto, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 1998
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. 7, Kencana, Jakarta, 2011
- Setio Spto Nugroho, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Bidang Perekonomian Sekretariat Negara, Jakarta, 2009
- Suparman Marzuki, *Kekuasaan Kehakiman: Independensi, Akuntabilitas dan Pengawasan Hakim*, dalam buku Anonimous, *Bunga Rampai: Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia*, Cet. I, Komisi Yudisial RI, Jakarta, 2012

Syukri Asy'ari, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, Mohammad Mahrus Ali, *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)*, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2013

Makalah/Jurnal/Karya Ilmiah

Anonimous, *Eksaminasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006 Pengujian Undang-Undang No. 22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-Undang No. 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman*, diselenggarakan oleh Pusat Kajian Anti (Pukat) Korupsi dan Indonesian Court Monitoring, Yogyakarta, 26-27 September 2006

Anonimous, *Risalah Sidang Perkara Nomor 1,2/PUU—XII/2014 Prihal Pengujian Undang-Undang No. 4 Tahun 2014 Tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Acara: Pengucapan Putusan*, Jakarta, 13 Februari 2014

Eddy OS Hiariej, *Pengembalian Aset Kejahatan*, Opini Juris, Jurnal Hukum dan Perjanjian Internasional, Volume 12, Mei-Agustus 2013

Enggar Wicaksono, Fifiana Wisanaeni, Eko Sabar Prihatin, *Tinjauan Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi No.43/PUU-XIII/2015 Tentang Inkonstitusionalitas Kewenangan Komisi Yudisial Dalam Melakukan Rekrutmen Hakim Bersama Mahkamah Agung*, DIPONEGORO LAW JOURNAL Vol. 5, No. 4, 2016

Indramayu, Jayus, Rosita Indrayati, *Rekonseptualisasi Seleksi Hakim Konstitusi Sebagai Upaya Mewujudkan Hakim Konstitusi yang Berkualifikasi*, Journal Lentera Hukum, Vol. 2, No. 1, 2017

Isti'anah, *Kewenangan Limitatif dan Non Limitatif Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial Dalam Sistem Kekuasaan Kehakiman*, Skripsi, Fakultas Syari'ah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2015

Julius Kelbulan, *Objektivitas Mahkamah Konstitusi Dalam Melakukan Judicial Review (Analisis Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor: 1-2/PUU-XII/2014)*, Tesis, Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2015

- Mualimin Abdi. Direktur Litigasi Peraturan Perundang-undangan Dirjen Perundang-undangan, *Pemantapan Peraturan Perundang-undangan dalam perspektif judicial review*, Makalah disampaikan dalam acara” Forum Koordinasi Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan” Hotel Mirah Bogor ,3-5 November 2010
- Peter L Strauss dalam Fajar Laksono. *Relasi antara Mahkamah Konstitusi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden Selaku Pembentuk Undang-Undang (Studi terhadap Dinamika Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi melalui Legislasi Tahun 2004-2015)*. Disertasi, Program Studi Doktor Ilmu Hukum FH Universitas Brawijaya Malang, 2017
- Slamet Haryadi, *Disharmoni Produk Hukum*, makalah, STIH Muhammadiyah Kotabumi, Lampung, tt.
- Sudikno Mertokusumo, *Perkembangan Reformasi Kekuasaan Kehakiman*, Makalah dalam Seminar "Perkembangan Reformasi Kekuasaan Kehakiman", diselenggarakan oleh Komisi Hukum Nasional R.I., Jakarta, 2008
- Tanto Lailam, *Pro-Kontra Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Undang-Undang yang Mengatur Eksistensinya*, Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 4, Desember 2015
- Zaki Ulya, 2010, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Antar Lembaga Negara*, Tesis, Program Pascasarjana, Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh

Internet

- GresNews, “Kewenangan Komisi Yudisial Menyeleksi Hakim Pengadilan Tingkat Pertama Perlu Dipertegas”,
<http://www.gresnews.com/berita/hukum/150156-kewenangan-komisi-yudisial-menyeleksi-hakim-pengadilan-tingkat-pertama-perlu-dipertegas/0/>, diakses pada tanggal 10 Agustus 2016